

Кодекс понашања народних посланика – коментар и анализа одредби у контексту анализе ризика од корупције

Транспарентност Србија

децембар 2020

Израду ове анализе помогла је Мисија ОЕБС-а у Србији. Ставови изречени у анализи припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији

Садржај

Увод.....	3
Откуд Кодекс?.....	3
ГРЕКО препоруке	3
Концепција Кодекса	4
Начин доношења Кодекса 2020.....	5
Правна форма и разлози доношења	7
Основна начела	7
Опште етичке вредности.....	9
Правила понашања	10
Јавност рада	13
Етичка комисија	14
Надзор и поступање по пријавама	14
Мере	16

Увод

Откуд Кодекс?

Права и обавезе народних посланика уређени су одредбама Устава, Закона о Народној скупштини, других закона (пре свега Закон о спречавању корупције), скупштинског Пословника и другим актима које је донела Народна скупштина у целини или поједини скупштински одбори. Доношење Кодекса понашања није предвиђено као обавеза ни у једном од тих аката. Ипак, није спорно овлашћење Народне скупштине да донесе и ову врста акта, уколико се он подведе под неку од категорија које препознаје Закона о Народној скупштини у члану 2¹, поготово када се има у виду да питање материја која ће бити уређена појединим врстама аката (одлуке, резолуције, закључци) није у потпуности одређено.

И поред тога што није постојала таква обавеза, идеја да би народни посланици требало да добију кодекс понашања (или етички кодекс), постоји већ дуго. Прошло је више од деценије од када је започео рад на Кодексу, у чему су коришћени примери из других држава, као и ранији Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе.

ГРЕКО препоруке

Назнаке да би Кодекс могао да буде донет током последњих година су углавном стављане у контекст препорука Групе земаља за борбу против корупције (која функционише под окриљем Савета Европе) које је Република Србија добила у оквиру четвртог круга евалуације, 2015. године². Међутим, иако је први рок за испуњавање препорука ГРЕКО истекао 2016, у овој области није било напретка. И у последњем извештају са пленарне седнице ГРЕКО, с краја октобра 2020. констатује се да обавеза није испуњена³.

ГРЕКО је препоручио (у оквиру друге од укупно 13 препорука):

- (i) брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса;**
- (ii) обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући и подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућујући им саветовање, уз чување поверљивости и наменске обуке.**

У последњем извештају о испуњавању препорука се наводи, на основу података које је доставила Влада Србије, да Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине још увек ради на нацрту Кодекса понашања, који је такође повезан са недавно донетим законима, као што су Закон о лобирању који је ступио на снагу у августу 2019. године и Закон о спречавању корупције који је ступио на снагу 1. септембра 2020. године.

¹Народна скупштина доноси: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегију, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак и аутентично тумачење закона.

²<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35>

³

<https://rm.coe.int/-86-26-29-2020/1680a07e4f>

У вези са тим, ГРЕКО је указао да Кодекс треба објавити на званичној интернет страници Народне скупштине и укључити обавезу Етичког одбора да доставља годишње извештаје о примени Кодекса. «ГРЕКО такође намерава да изврши процену усклађености Кодекса понашања када исти буде усвојен. Ипак, за сада текст нацрта Кодекса још увек није доступан ГРЕКОу. Осим тога, пошто се усвоји, такав кодекс би требало да прате одговарајуће смернице, обуке и саветовање» – каже се у извештају.

Из овог следи да се од Кодекса најпре очекивало да ће да реши питање сукоба интереса код народних посланика у вези са вршењем њихове јавне функције, као и да обезбеди јасне интерне механизме у погледу саветовања и разматрања поштовања тих правила. Разлог за то је чињеница да сукоб интереса код народних посланика, како је уређен Уставом и законима, недовољно разрађује поједина битна питања.

Имајући то у виду, основано се може поставити питање да ли је доношење Кодекса право решење за проблем. Наиме, ако су законска правила недовољна, најлогичније решење би било да се управо та правила допуне. Актом самообавезивања, што Кодекс јесте, народни посланици могу поставити себи строжа правила него што ће важити за друге. Међутим, они Кодексом, као актом ниже правне снаге, не могу да пропишу правила која би била у супротности са законским, нити би могли да на неко друго тело пренесу овлашћење да суди о томе да ли је у конкретној ситуацији постојао сукоб интереса, ако такво овлашћење већ није садржано у Закону (о спречавању корупције) који уређује ту материју.

Због тога је за правилно испуњење ове препоруке ГРЕКО и одржање јединства правног система било неопходно успоставити везу између Закона о спречавању корупције и Кодекса. Прилика за то је пропуштена када је овај закон доношен, иако се тај процес одвијао неколико година након што је Србија добила ове препоруке.

За Кодекс је ништа мање значајна и трећа препорука ГРЕКО из истог круга евалуације: **увођење правила за народне посланике: о начинима интеракције народних посланика и лобиста и трећих страна које покушавају да утичу на парламентарни процес, а такође и на постизање веће транспарентности интеракције.**

ГРЕКО је у последњем извештају констатовао да је ступио на снагу Закон о лобирању. С тим у вези, ГРЕКО препоручује да правила лобирања која се односе на народне посланике буду обухваћена општим Кодексом понашања за народне посланике. И овде важи исто што и за сукоб интереса – правила утврђена Кодексом не би смела доћи у супротност са онима из Закона, а сам Закон није отворио простор да се поједина питања ближе уређују кроз скупштински кодекс или неки други акт. Ипак, постоји могућност да се скупштинским актом, био то Кодекс понашања или неки други, предвиде веће обавезе за институцију, њене функционере и запослене од оних које су садржане у самом закону.

Концепција Кодекса

Концепцијски, кодекси, за разлику од других подзаконских аката, веома често се пишу тако да понављају дужности и забране које су већ прописане. То може бити од користи за оне који акт примењују, јер могу пратити један уместо низа аката, али може да створи озбиљне тешкоће када се Кодекс не ажурира након сваке измене, доношења или укидања релевантних прописа.

Ризик постоји и онда када Кодекс формулише неку дужност на сличан, али не и истоветан начин како је она прописана законом, што отвара простор да се исто понашање тумачи као забрањено или дозвољено у зависности од тога који се акт чита. Овај ризик би требало да буде мањи када је реч о Кодексу који доноси Народна скупштина јер је исто тело надлежно и за доношење закона и аутентичних тумачења закона.

Искуство примене других кодекса показује да они често остају мртво слово на папиру уколико се истовремено не формира и тело које ће бити надлежно за њихову примену. Ту су могућа два решења – да тело буде независно од оних чије се понашање оцењује или управо супротно – да се процена врши унутар круга обвезника на које се односи. Као што је већ истакнуто, у случају скупштинског Кодекса, ствари се компликују када он садржи и неке обавезе или забране које су истоветне или у вези са законским, а већ постоји други орган који је надлежан да утврђује да ли су те обавезе и забране поштоване.

Начин доношења Кодекса 2020

Одбор за административно-буџетска и мандатско-имунитетска питања је на седници одржаној 17. децембра⁴ утврдио Предлог одлуке о усвајању Кодекса понашања народних посланика, који је достављен Народној скупштини на разматрање и усвајање по хитном поступку. Предлог је објављен у форми скенираног документа, иако је несумњиво иницијално сачињен на рачунару.

Нису били прихваћени позиви цивилног друштва да се садржај Предлога размотри пре његовог усвајања, и то не само на седници Народне скупштине, већ и спровођењем јавног слушања које би требало да омогући најширем кругу заинтересованих субјеката да о њему изнесу своје мишљење, коментаре и предлоге⁵. Такође је остало непознато да ли су о предлогу прибављена мишљења релевантних домаћих и међународних институција о томе у којој мери је постојећи Предлог подобан и има капацитет да одговори на захтеве који су пред њега постављени.

Разлози за усвајање по хитној процедури нису препознатљиви. Уколико се под разлозима који су наведени за хитно доношење због испуњавања обавеза Републике Србије у процесу ЕУ интеграција, сматра поступања у складу са ГРЕКО препорукама, онда тај аргумент није валидан, јер су препорукедате пет година раније, а као нови рок за извештавање о њиховом испуњењу дат је 31.10.2021. године.⁶

Поред тога, имајући у виду оцене које је ГРЕКО евалуациони тим дао 2015. године⁷, било је очигледно да Предлог не представља испуњавање ГРЕКО препорука на задовољавајући начин јер није разрадио што је требало. Предлогом није био на задовољавајући начин прецизиран сукоб интереса код народних посланика. Такође, Предлог није садржао ни концепт саветодавног тела које би требало да допринесе делотворној примени Кодекса, насупрот препорукама ГРЕКО. Ништа мањи недостатак представља одсуство одредби о лобирању.

⁴http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2020/2122-20.pdf

⁵https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_TS_Narodnoj_sкупstini_povodom_pr_edloga_Kodeksa.pdf

⁶<https://rm.coe.int/-86-26-29-2020/1680a07e4f>

⁷<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35c>

Предлог је отварао могућност наступања „позитивног сукоба надлежности“ у вези са применом правила о сукобу интереса, јер би се поред Кодекса, на народне посланике примењивале и одредбе Закона о спречавању корупције, за чију примену је надлежна Агенција за спречавање корупције, док је према Предлогу о примени Кодекса одлучивао скупштински одбор.

Предлог је унапређен кроз амандмане потпредседника Скупштине, за које се, на основу извода из скупштинске дискусије, може разумети да су формулисани на предлог Агенције за спречавање. Амандмане је прихватио председник скупштинског одбора који је предложио усвајање Кодекса. Амандмани нису објављени⁸.

⁸http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleske/Osma%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%2023.%20decembar%202020.%20godine,%20drugi%20dan%20rada.docx

Правна форма и разлози доношења

Кодекс понашања народних посланика усвојен је 24. децембра 2020. године, у форми скупштинске одлуке⁹.

У преамбули се Кодекс позива на уверење да народни посланици свој рад и деловање треба да подреде законитости и јавном интересу, а у складу са етичким вредностима садржаним у Кодексу. Такође је истакнуто да се сматра да би непоштовање ових вредности подрило углед Народне скупштине, чиме се Кодекс повезује са већ постојећим решењима из Закона о Народној скупштини и скупштинског пословника.

Даље се истиче да је основни циљ усвајања и промовисања Кодекса понашања народних посланика „јачање поверења грађана у Народну скупштину“, па ће у том контексту бити посматране и поједине његове одредбе. Још битније је то да се истиче уверење да ће правила из Кодекса „допринети да народни посланици обављају посланичку функцију савесно и одговорно, уз отвореност и спремност да јавности одговарају за своје понашање“.

Истиче се да се на овај начин Скупштина „придружује процесу интеграције Републике Србије у Европску унију и примени европских стандарда“. У вези са тим се може истаћи да доношење Кодекса није део актуелног плана Републике Србије у процесу ЕУ интеграција, јер се таква обавеза не помиње у оквиру ревидираног Акционог плана за поглавље 23. Међутим, чињеница је да је доношење Кодекса било изричито наведено као препорука Групе земаља за борбу против корупције, институције која функционише у окриљу Савета Европе, а да се ЕУ у оквиру праћења напретка Србије на путу ЕУ интеграција, делимично ослања и на налазе ГРЕКО.

Основна начела

У уводној одредби се описује предмет Кодекса – успостављање етичких стандарда понашања које ће народни посланици да поштују и примењују у обављању посланичке функције.

Једно од основних начела је законитост. Овај принцип обавезује посланике да обављају своју функцију у складу са Уставом Републике Србије, Законом о Народној скупштини, Пословником Народне скупштине, Кодексом и другим прописима и општим актима.

Пошто би ове обавезе посланици имали и без Кодекса, битно је да се сагледа у којој мери је Кодекс прецизирао начин остваривања законитости при обављању посланичких функција, које су бројне, али остављају у великој мери слободу деловања (дискрецију при одлучивању), јер у Уставу и законима није прецизирано на који начин и у којим приликама ће се посланик користити својим овлашћењима.

У овом члану се наводи да „народни посланик учествује у раду Народне скупштине и њених радних тела, радних група за израду предлога аката и у другим облицима рада у Народној скупштини.“ Овом нормом није прецизирана ни једнапостојећа, нити уведена нека нова конкретна обавеза за народне посланике. Наиме, обим њиховог учешћа у раду Скупштине и радних тела зависи од њихове воље. На пример, ни Кодексом није прописана, на пример, обавеза учешћа у свим седницама и активностима.

Даље, када је реч о остваривању представничке функције, наводи се да „народни посланик остварује стални и непосредни контакт са грађанима у посланичким канцеларијама, на

⁹http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf

трибинама и другим јавним скуповима, као и одговарањем на питања грађана која су упућена поштом и електронским путем.“ Ова одредба представља конкретизацију законске норме. Међутим, та конкретизација није довољна да би се могли предвидети њени ефекти, тако да не постоје ни критеријуми на основу којих би се ценило у којој мери је испуњена. Наиме, из одредбе се не види да ли ће народни посланик бити у обавези да остварује ове контакте у одређеном интензитету (нпр. да буде једном месечно расположив грађанима у посланичкој канцеларији, да одговори на примљене мејлове у одређеном року). Норма би се језички могла тумачити као да народни посланик *не може* да остварује контакте са грађанима на неки други, непоменути начин (на пример кроз сусрете са грађанима на другом месту, поред оних која су поменути), што претпостављамо да није био циљ.

Изузетно је занимљива и потенцијално корисна норма из последњег става члана 2. Ту се каже да „народни посланик одржава састанке са представницима невладиних организација, удружења грађана и других интересних група и настоји да иницијативе, сугестије и предлоге које добије од грађана афирмише пред надлежним радним телима Народне скупштине.“ Слично као и у претходном ставу, ни овде није прецизирано да ли ће народни посланик бити у обавези да прими на састанак представнике удружења и интересних група, или ће међу њима вршити одабир, као ни рок у којем би такав састанак могао да се одржи.

Норми се може приговорити и одабир израза. Наиме „невладине организације и удружења грађана“ се у овој одредби подводе под шири појам „интересних група“. Тај израз у српском језику има негативан призвук, а не мора бити ни исправан када се говори о удружењима. Наиме, нека удружења заиста могу представљати интересне групе (на пример удружења која окупљају представнике појединих професија). Међутим, постоје и удружења грађана којима тај назив не одговара, јер се не залажу за остваривање интереса одређене групе људи или привредних субјеката, већ за остваривање неког „општег интереса“ (идеала). Због тога би било примереније да је одабран израз „заинтересована лица“ (неко ко је заинтересован за одређено поступање народних посланика).

Народни посланици су овом нормом обавезани да пред радним телима афирмишу иницијативе, сугестије и предлоге грађана. Иако је овде намера била добра, она би могла доћи у колизију са основном обавезом народних посланика – да поступају у складу са јавним интересом. Наиме, оно што ће посланику бити представљено, не мора у потпуности одговарати јавном интересу, и због тога неће бити увек оправдано да посланик *афирмише* примљене предлоге пред колегама, али би у сваком случају требало да има обавезу да их о тим ставовима *информише*. Стога ова одредба Кодекса доноси и одређене ризике од корупције, уколико су интереси појединаца и група које народни посланик треба да афирмише, коруптивни.

Члан 3. доноси начелну обавезу народним посланицима да „поступају у јавном интересу тако да лични, приватни, интерес групе или политичке странке не буде изнад јавног интереса.“ Ово правило је само делимично операционализовано потоњим одредбама самог Кодекса. У том смислу је најпроблематичније питање утврђивања шта представља јавни интерес у конкретной ситуацији у вези са којом посланик треба да поступа.

Члан 4. понавља обавезу деловања у јавном интересу, али се сада користи синтагма „у јавном интересу грађана, којима је одговоран за свој рад“. Услед тога су могућа различита тумачења, па и противречна члану 3, на пример, у ситуацијама када посланик сматра да ради у интересу одређене групе грађана којима превасходно одговара за свој рад (нпр. својим суграђанима), а не у интересу који се односи на ширу популацију.

Други став овог члана са првим није у вези, већ забрањује посланику да поступа дискриминаторно према грађанима по неком основу.

Члан 5. доноси једну од корисних обавеза, у вези са забраном коришћења информација, која у сличном облику постоји и у Закону о спречавању корупције. Други став се односи на неповезану тему – да народни посланик у обављању посланичке функције поштује права и овлашћења других функционера и запослених у државним органима.

Опште етичке вредности

У поглављу о општим етичким вредностима налаже се посланицима да се понашају на начин којим ће јачати интегритет Народне скупштине и поверење јавности у Народну скупштину и којим неће угрозити углед Народне скупштине и народних посланика (члан б). Неке од тих вредности су конкретизоване:

„**Истина** налаже да се информације од јавног значаја не скривају и да се не манипулише нетачним подацима;“ У вези са овим ваља приметити да посланици добијају обавезу коју немају на основу других прописа. Наиме, они немају обавезу да по захтеву пружају информације од јавног значаја (то има Народна скупштина као државни орган). С друге стране, као забрањена радња се наводи „манипулисање нетачним подацима“, где би било боље да је формулација нешто другачија, нпр. „изношење нетачних података“.

„**Правичност**, која налаже да се послови обављају тако да се равноправност и правда не доводе у питање;“ (обавеза није довољно јасно формулисана и подлеже широком тумачењу)

„**Поштење**, које захтева да се не сме прикривати приватни интерес који је у сукобу са функцијом и да се морају предузимати кораци на спречавању сукоба интереса на начин којим се штити јавни интерес, као и да се неће доносити одлуке којима би се за себе или повезано лице остваривала финансијска или друга корист;“ Овде је наведен само један од могућих облика непоштеног понашања, који је такође скопчан са испуњавањем законских обавеза.

„**Непристрасност**, која подразумева одлучивање на основу јасно дефинисаних критеријума и чињеница, лишено личне перцепције и афинитета, као и недозвољеног утицаја;“ Непристрасност у одлучивању је пожељна, али не зависи увек од воље народног посланика, већ и од обима и квалитета расположивих информација, као и способности самог посланика да их разуме.

„**Одговорност** у обављању посланичке функције и, између осталог, за одлуке које се предлажу и доносе и спремност на подвргавање свакој контроли која је примерена функцији коју обавља;“ У погледу ове вредности остаје недоречено у чему би се могла огледати одговорност народног посланика и могућност контроле, имајући у виду широко постављени имунитет и уставне принципе одлучивања по сопственом уверењу.

„**Интегритет**, који подразумева усаглашеност поступака и дела са системом вредности промовисаном у Кодексу;“

„**Отвореност**, која значи спремност да се јавно образложе разлози за одлуке које се предлажу и да се ограничава јавност само када је то законом прописано;“ Примена овог начела би представљала крупан искорак напред, јер тренутно не постоји обавеза посланика да образлажу разлоге за своје поступање. С друге стране, ризик за примену начела огледа се у могућностима да се „законом прописано“ ограничење јавности широко тумачи, на пример тако што би се сматрало да саопштавање разлога за одлуке угрожава уставну слободу одлучивања.

„**Доступност**, која значи спремност да остварује стални контакт са грађанима ради пружања информација о свом раду и раду Народне скупштине.“ Ово је још једно веома важно начело. Међутим, оно не може бити операционализовано на описани начин, па ефекти примене зависе

од тумачења обавезе „сталног контакта са грађанима“, јер нити би било могуће изаћи у сусрет свим заинтересованим грађанима, нити обезбедити доступност посланика у сваком тренутку.

Члан 7, који се такође налази у овом поглављу, предвиђа да посланик „личним примером представља узор етичког понашања носиоца јавне функције.“ Ова одредба не доноси ништа ново, јер посланик који поштује друге норме Кодекса уједно представља и узор за етичко понашање.

Правила понашања

У члану 8. је су постављене дужности за народне посланике:

- „- савесно обавља посланичку функцију;
- пристојно и са дужном пажњом и поштовањем се односи према грађанима;
- уважава друге народне посланике;
- говором не подстиче мржњу и насиље;
- у свом раду и иступањем у јавности не поступа са предрасудама и стереотипима и не подстиче их;
- не користи изразе, речи и гестикулације које вређају или омаловажавају људско достојанство и нарушавају достојанство Народне скупштине;
- не користи мобилни телефон и друге уређаје на начин који омета ток седнице Народне скупштине и њених радних тела;
- не уноси у салу, у којој се одржава седница, симболе и обележја политичке странке и стране државе, осим дискретних обележја политичке странке.“

Наведене норме нису од значаја за борбу против корупције, изузев „савеног обављања посланичке функције“, која је недовољно конкретна, тако да оцена о томе да ли је посланик поступао савесно подлеже оцењивању за које не постоје довољно јасни критеријуми.

У члану 9. је посланицима забрањено да:

- „- јавну имовину и службене просторије користи у приватне сврхе, односно за приватне послове;
- користи службена средства или имовину Народне скупштине за потребе изборне кампање;
- злоупотребљава посланичку функцију ради личне користи или користи политичке странке;
- намерно или из крајње непажње наноси материјалну штету Народној скупштини или подстиче друге да то чине;
- даје нетачне информације које би штетиле угледу Народне скупштине.“

Прва забрана већ постоји у законима, тако да би евентуално оцењивање повреде ове одредбе Кодекса у неким случајевима требало да се води упоредо са поступком за утврђивање другог вида одговорности (кривичног или прекршајног), док би у другим постојало само кршење Кодекса (нпр. у вези са коришћењем службених просторија у приватне сврхе без доношења материјалне штете).

Забрана коришћења службених средстава или имовине Скупштине за изборну кампању такође већ постоји, и то у неколико закона. Поједини облици овог понашања представљају кривично дело, а други повреду члана 50. Закона о спречавању корупције.

Злоупотреба посланичке функције такође може представљати кривично дело, а исто важи и за намерно nanoшење материјалне штете Народној скупштини.

Занимљива забрана давања нетачних информација, такође је већ обухваћена претходним члановима. Овде није јасно, па постоји ризик од преуског или прешироког тумачења, када ће се сматрати да нека нетачна информација шкоди угледу Народне скупштине. Поготово је спорно питање да ли би требало сматрати повредом Кодекса уколико посланик износи информацију за коју има разлога да верује да је истинита, али да то у ствари није био случај.

Члан 10. забрањује нешто што је посланику већ забрањено законом – да обавља посланичку функцију или користи привилегије у циљу остваривања користи или погодности за себе или повезано лице. У погледу круга повезаних лица, Кодекс овде по први пут усмерава на Закон о спречавању корупције. Међутим, као што је већ описано, постоје и многе друге одредбе Кодекса које су повезане са применом тог закона и та веза није успостављена код свих чланова.

Члан 11. налаже да се народни посланик опредељује, иступа и гласа по сопственом уверењу и забрањује му да делује или гласа „у интересу физичког или правног лица тако да угрози своју слободу гласања“. Иако је генерална намера јасна, одредба се чини непримењивом. Наиме, слобода одлучивања народних посланика је апсолутна, а свако гласање може бити у интересу неког физичког или правног лица. Први део одредбе је такође непримењив, али из другог разлога. Изузев ако сам посланик не каже да је поступао супротно сопственом уверењу, то неће бити могуће утврдити. У том погледу, при оцени поштовања Кодекса неће бити од користи ни раније изјаве народног посланика, јер постоји слобода да се уверење промени.

У другом ставу је предвиђена забрана нечега што је већ забрањено и кривично кажњиво – да посланик тражи, прихвати или прими било какву непосредну или посредну финансијску корист или другу награду у замену за утицај или гласање о предлозима аката и другим питањима која су на дневном реду седнице Народне скупштине или њеног радног тела.

У члану 12. је направљена на добар начин веза са обавезама из Закона о спречавању корупције. Народни посланик је дужан да одмах по сазнању, а најкасније пет дана од сазнања, пријави писаним путем Агенцији за спречавање корупције и Народној скупштини постојање приватног интереса који има у вези са законом или другим актима о којима ће се расправљати и одлучивати у Народној скупштини.

У ставу 2. је ова норма операционализована, тако што ће посланик бити дужан да пре почетка расправе председника Народне скупштине и народне посланике усмено обавести о постојању приватног интереса који има у погледу предмета закона или акта о коме се расправља или одлучује.

Врло је корисна новина за систем борбе против корупције то што ће на основу става 3. пријава приватног интереса народног посланика у вези са законом или другим актом о којем се расправља или одлучује у Народној скупштини бити објављена на интернет страници Народне скупштине.

Приватни интерес народног посланика јесте било каква корист или погодност за народног посланика или за друго са њиме повезано лице „у вези са предметом закона или другог акта о којем се расправља или одлучује у Народној скупштини“. Ова норма такође представља копчу са Законом о спречавању корупције. Међутим, постоји ризик да ће се приватни интерес народног посланика тумачити сувише рестриктивно. Наиме, посланици могу имати приватне интересе не само о предмету аката о којима одлучује Народна скупштина, већ и у погледу вршења других посланичких права и дужности – на пример, у вези са постављањем

посланичких питања. Услед овакве формулације, такви приватни интереси не би били третирани у примени Кодекса, па се његов антикорупцијски потенцијал смањује.

У последњем ставу је начињен изузетак: „Сматраће се да приватни интерес народног посланика не постоји уколико се корист или погодност о ствари о којој се расправља или одлучује односи на све или на већину грађана Републике Србије.“ Идеја иза ове норме је добра, али може наићи на тешкоће у реализацији. Пре свега, готово нерешив проблем је да се утврди да ли се корист односи на већину грађана Србије. У том погледу посланици неће моћи да се потпуно поуздају ни у тврдње предлагача закона, јер се оне само изузетно подвргавају независној провери (нпр. на поједине предлоге аката такву независну оцену даје Фискални савет). Додатно, то што неки закон доноси корист већини грађана, не искључује могућност да донесе изразито велику корист неким мањим групама људи, укључујући и ону којој припада одређени народни посланик. Стога би непријављивање приватног интереса било неоправдано у таквим ситуацијама.

Члан 13. понавља законску обавезу поштовања ограничења у вези са кумулацијом функција. Пропуштено је да се та правила прецизирају, јер на основу Закона, управо Народна скупштина, односно њен одбор, одлучује о томе хоће ли одобрити упоредно вршење више функција.

Члан 14. у ставу 1. забрањује нешто што је већ забрањено – понашање које се може подвести под давање или примање мита. У другом ставу постоји дужност избегавања ситуације „која би могла да наговести подмићивање или корупцију“, док трећи став налаже посланицима да се „активно ангажују у откривању и борби против свих облика корупције.“ Ово је потенцијално врло корисна одредба, али ефекти зависе од тумачења. Примера ради, она би могла да упућује посланике да користе информације добијене од грађана о могућој корупцији и да траже да се оне истраже, али и да предлажу измене закона који ће омогућити ефикаснију борбу против корупције. Пропуст народног посланика да се „активно ангажује“ представљао би повреду Кодекса, али би се, с друге стране, оценом неког тела о томе колико је посланик требало да се ангажује у борби против корупције или било ком другом питању била повређена његова слобода одлучивања и деловања.

Члан 15. се односи на јавне финансије. Није потпуно јасно који би могли бити ефекти обавезе поштовања буџетске и финансијске дисциплине којом се гарантује правилно управљање јавним средствима, пошто народни посланици нису непосредно одговорни за трошење јавних средстава (нпр. нису налогодавци буџета), па нису у могућности да ту дисциплину крше.

„Народни посланик је дужан да савесно, ефикасно и економично управља и користи материјална и финансијска средства која су му поверена у обављању посланичке функције, као и да спречава њихово незаконито располагање“. „Народни посланик не сме да користи јавна средства у приватне сврхе нити да другима омогући да то чине.“ „Народни посланик је дужан да надокнади материјалну штету коју је намерно или из крајње непажње проузроковао Народној скупштини.“ – такође су норме из члана 15. Ове забране и обавезе су делимично већ уређене у прописима, као и у другим одредбама самог Кодекса

Члан 16. уређује примање поклона на начин сличан Закону о спречавању корупције, с тим да се прецизирају дужности у вези са пријављивањем поклона.

Члан 17. забрањује посланицима да подстичу или помажу функционерима или запосленима у кршењу прописа и Кодекса. Док су друге радње и иначе кажњиве, новину представља забрана помагања и подстицања у кршењу Кодекса.

Члан 18. понавља неке од претходних одредаба. Новину представља забрана да угрози начело политичке неутралности запослених и дужност посланика да уважава знања и искуства запослених и подстиче њихово усавршавање у циљу унапређења рада Народне скупштине. Као и код појединих других одредаба Кодекса, није у потпуности јасно на који начин би се могло оцењивати да ли је народни посланик поштовао ову дужност, а да се при том не задре у слободу одлучивања и уверења посланика. На пример, народни посланик који сматра да запослени у скупштинској Служби не треба да о трошку буџета учествују на некој обуци би могао бити оптужен да је повредио Кодекс јер „није подржао стручно усавршавање“.

Јавност рада

У члану 19. је прво прописано начело да посланик обезбеди јавност свог рада, након чега следи конкретизација. У том смислу је веома корисна одредба става 2: „Народни посланик одговараће на захтеве представника средстава јавног информисања за давање информација у вези са обављањем посланичке функције.“ Остаје недоречено, па и подложно тумачењима, да ли ће посланици имати ову обавезу када су у питању сви медији (нпр. ако је број заинтересованих велики, а питање је већ одговорено) и да ли ће се сматрати прихватљивим да посланик више изађе у сусрет једном медију (нпр. дужи интервју), док би другим једнако заинтересованим медијима омогућио само краће изјаве.

Делимично понављање претходно наведених одредаба доноси члан 20. ст. 1., где је народни посланик дужан „да на јавно изречен захтев образложи разлоге за своје поступање и за одлуку за коју се залаже и наведе све чињенице и околности на којима су поступак и одлука засновани.“ У ставу 2. се каже да ће, ако су чињенице и околности на којима су поступак и одлука засновани поверљиве природе, народни посланик објаснити разлоге на начин којим неће да угрози поверљивост података. Код ове норме подложно је тумачењу шта ће се све сматрати „поверљивим чињеницама и околностима“, а поред тога неће бити могуће ни утврдити шта је био разлог за доношење одређене одлуке, док га сам посланик не саопшти. Нема сумње да би се поверљивом могла сматрати комуникација коју је посланик имао са неким грађанином у вези са предметом одлучивања. Норма би, међутим, остала без ефекта уколико би се поверљивим сматрала и разлози који се тичу унутарстраначких или унутаркоалиционих односа, који су у пракси најзаступљенији (имајући у виду униsono гласање представника истих посланичких група).

Последњи став овог члана забрањује посланицима да износе „податке, чињенице и оцене из личног или породичног живота другог лица које могу да нашkode части или угледу тог лица.“ Другим речима, ова забрана и повреда Кодекса ће постојати чак и када народни посланик не може да одговара по другом основу, на пример зато што су лични подаци изнети током скупштинске расправе, па је искључена чак и кривична одговорност.

Члан 21. делимично понавља претходно. Међутим, ако би се шире тумачило, обавеза народног посланика „да подстиче сваку меру којом се повећава отвореност према јавности“ могла би имати значај за унапређење не само јавности Народне скупштине, већ и свих других на које посланици могу да утичу. У сваком случају, норма је недовољно јасна.

У другом ставу овог члана, посланици „подстичу и охрабрују“ да медији прате њихове активности, али је недовољно јасно да ли се ово односи само на њихово лично поступање или на усвајање мера које ће омогућити бољу медијску покривеност посланичког рада генерално (нпр. пренос седница скупштинских одбора на специјализованом ТВ каналу).

Етичка комисија

У члану 22. је предвиђено формирање Комисије за етику „за старање о примени Кодекса“. Задатак Комисије (члан 23) је да донесе водич за примену Кодекса, да врши поверљиво саветовање народних посланика у вези са применом Кодекса, да организује и спроводи обуке народних посланика за примену.

Прописано је да чланови Комисије „не могу бити народни посланици нити изабрана, постављена и именована лица.“ Међутим, одредба је непрецизна, јер појам изабраних, именованих и постављених лица није везан за органе власти, већ може бити реч о лицима која су, на пример, изабрана за функционера удружења, образовне установе или привредног друштва, што вероватно није била намера. У сваком случају је добро то што чланови Комисије нису народни посланици.

Једно од најбитнијих питања – број и избор чланова Комисије и начин њеног рада – нису уређени Кодексом, већ је предвиђено да се уређују актом Народне скупштине. Услед тога, постоји значајан ризик у погледу времена када ће Кодекс заиста бити примењен у пуној мери, као у погледу (не)зависности и (не)стручности чланова будуће Комисије.

У члану 24. је предвиђено да се кроз водич реши оно што није решено у потпуности кроз сам Кодекс (а требало је, између осталог, на основу препорука ГРЕКО). Наиме, водич би требало да садржи „практичне примере различитих видова приватних интереса народних посланика у односу на питања која су предмет разматрања у поступцима у Народној скупштини и начине за правилно решавање и управљање сукобом интереса народних посланика.“ Било би добро да након израде Водича, када ће, кроз разматрање примера, бити јасније које све дилеме треба разрешити, Скупштина поново размотри садржај самог Кодекса и да га прецизира.

У члану 25. је прописано да Комисија одређује члана или чланове који ће бити задужени за пружање поверљивих савета народним посланицима у вези са применом Кодекса. Квалификације за одабир ових саветника нису прецизиране, што представља ризик за квалитет примене Кодекса.

Предвиђено је да се народни посланик може обратити поверљивом саветнику у случају недоумица о примени правила везаним за постојање приватних интереса који могу бити у вези са законом или другим актом о којем се расправља или одлучује и других питања која су од значаја за примену Кодекса. Поверљиви саветник неће обелоданити информације које му је саопштио народни посланик, нити идентитет посланика који је тражио савет. Нису међутим прописана правила за случај да сам посланик жели да открије да је потражио савет, нити у вези са поступањем поверљивог саветника након што се то догоди.

Чланом 26. је прописано да Комисија у сарадњи са Агенцијом за спречавање корупције доноси и спроводи програм обуке народних посланика о примени Кодекса и обавеза које произлазе из прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Ово је несумњиво корисна норма, чија примена би могла да умањи могућност наступања неких од главних ризика за примену овог акта – упоредног поступања у истој ствари од стране Агенције и Одбора, односно Етичке комисије.

Надзор и поступање по пријавама

Чланом 27. је прописано да надзор над применом Кодекса врши Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, „осим одредби које се односе на обавезу пријављивања приватних интереса народних посланика, поштовање прописа о ограничењу истовременог обављања две или више функција, забрану примања поклона и забрану употребе функције у циљу остваривања користи или погодности за себе или повезано лице.“ Иако није изричито наведено, вероватно се мислило да надзор над применом тих одредаба врши Агенција за спречавање корупције. Међутим, у вези са тим, Агенција може вршити само надзор над применом закона за који јесте овлашћена, а не и Кодекса (јер за то није изричито овлашћена), па је створена правна празнина.

У ст. 2. је прописано да председник Одбора „сазива седницу Одбора и предлаже дневни ред са актима који се односе на повреду Кодекса“. Овде није јасно да ли би се дневни ред одређене седнице морао састојати *искључиво* од аката који се односе на повреду Кодекса, што је вероватно била намера.

У члану 28. се каже да се поступак због повреде Кодекса покреће пријавом која мора да садржи име и презиме подносиоца пријаве, контакт адресу и својеручни потпис. Такву пријаву може поднети свако физичко или правно лице. Када се пријава односи на повреду обавеза пријављивања приватних интереса народних посланика, поштовање прописа о ограничењу истовременог обављања две или више функција, забрану примања поклона и забрану употребе функције у циљу остваривања користи или погодности за себе или повезано лице, Одбор ће пријаву проследити Агенцији за спречавање корупције.

Није у потпуности јасно шта се потом дешава, односно, да ли Агенција испитује и повреду Кодекса или само закона за које је надлежна. Није предвиђена могућност да Одбор разматра повреду Кодекса у ситуацијама када је Агенција утврдила поводом неког питања да нема довољно елемената за утврђивање повреде Закона. То се може сматрати недостатком. Наиме, одсуство одговорности за повреду закона може бити везано са процедуралним питањима – нпр. застарелост – која не постоји када је реч о кршењу Кодекса. Други, још већи недостатак јесте чињеница да поједине повреде Кодекса код којих је предвиђено прослеђивање пријаве Агенцији могу представљати кривично дело, па би било примерено прослеђивање информација јавном тужиоцу.

Пријава треба да буде образложена и да укаже на евентуалну повреду Кодекса. Даље се каже да је „подносилац пријаве дужан да уз образложен предлог достави писане и друге доказе на основу којих ће Одбор ценити основаност навода из образложења.“ Оваква формулација ставља подносиоца пријаве у положај странке, „тужиоца“, који је дужан да обезбеди доказе у прилог жељене одлуке. С друге стране, чини се да Кодекс не допушта могућност да подносилац пријаве само укаже на сумњу да је дошло до повреде Кодекса, а да се Одбору, односно Агенцији, препусти да прибаве доказе по службеној дужности. С обзиром на то да уопште није предвиђено поступање Одбора по службеној дужности (када није пристигла пријава, али постоје сазнања о повреди), то може значајно умањити антикорупцијске потенцијале Кодекса и остваривање других циљева због којих је овај акт донет.

Анонимне пријаве уопште неће бити разматране. Када Одбор закључи да пријава није потпуна или довољно јасна *може тражити* од подносиоца пријаве додатне информације пре поступања, а неуредне и непотпуне пријаве Одбор ће одбацити. Овде ризик за остваривање циљева Кодекса представља чињеница да Одбор може да одбаци пријаву као непотпуну, иако претходно није затражио допуну (јер је то дато само као могућност, а не и обавезан процедурални корак).

Када Одбор *из навода у пријави* утврди да нема доказа о повреди одредби Кодекса, пријава се одбија као неоснована. Одбор о томе обавештава подносиоца пријаве писаним путем. Другим речима, иако није изричито речено, Кодекс не предвиђа могућност самосталног испитивања повреде, ван оног што је подносилац доставио, што је крупан недостатак, јер подносилац често неће имати на располагању све потребне податке.

У члану 29. је постављена обавеза одржавања расправе, где народни посланик против кога је поднета пријава, има право да изнесе своје виђење чињеница и околности наведених у пријави. Одбор *може позвати* на расправу и евентуалне сведоке, ако је то у интересу утврђивања чињеничног стања. Ни у једном случају не постоји обавеза да Одбор позове сведоке (на пример, на захтев подносиоца пријаве или сведока).

Уколико Одбор утврди да нема основа за даље поступање, обуставиће поступак утврђивања одговорности народног посланика против кога је поднета пријава. У случају да Одбор утврди да су наводи подносиоца пријаве неосновани, а сачињени су у циљу политичке дискредитације народног посланика, против подносиоца пријаве ће се покренути поступак због повреде Кодекса.

Последња поменута могућност може се односити само на друге народне посланике, јер су једино они обвезници Кодекса, иако није изричито речено. Уколико би се другачије тумачило, онда би то представљало велики ризик за остваривање циљева Кодекса, јер би обесхрабрило подносиоце пријава. Тај ризик постоји и уз уско тумачење, јер оценом о томе да је подношењем пријаве неки посланик прекршио Кодекс Одбор заузима став о ствари о којој би тек требало да одлучује, тако да је извесно да то одлучивање не може бити непристрасно.

Нејасно је зашто би се повредом Кодекса сматрало само оно „лажно пријављивање“ које је срачунато на „политичку дискредитацију“, а не, на пример, на личну дискредитацију народног посланика.

Поред тога, нејасно је у којој мери ће поступање по пријавама за кршење Кодекса бити јавно (вероватно да, пошто ништа другачије није предвиђено), а поготово у којој мери ће саме пријаве бити јавне. Од тога зависи и обим могуће дискредитације посланика који је означен као прекршилац Кодекса.

У члану 30. је предвиђено да Одбор доноси одлуку о повреди Кодекса, а уколико се утврди постојање повреде одредби Кодекса изриче и прописану меру. Одбор је обавезан да одлучи у року од 30 дана од дана подношења пријаве и та одлука је коначна. Немогућност преиспитивања одлуке Одбора представља ризик за остваривање циљева Кодекса, па чудно што није искоришћена прилика да се у овом погледу предвиди улога Етичке комисије или Агенције.

Мере

За непоштовање Кодекса могу се изрећи опомена и јавна опомена. Јавна опомена се објављује на интернет страници Народне скупштине, у трајању од 30 дана (члан 31). Одлука о изреченој мери доставља се народном посланику коме је Одбор изрекао меру, а о томе се обавештава и подносилац пријаве.

Народном посланику, коме је изречена мера због повреде реда на седници Народне скупштине у складу са Пословником Народне скупштине, не може се изрећи мера повреде Кодекса по истом основу.

Одбор, на основу члана 34, води евиденције о пријавама приватних интереса народних посланика и поступцима и мерама изреченим због повреде Кодекса. Евиденције о пријавама

приватних интереса јавних функционера, поступцима и мерама изреченим због повреде Кодекса објављују се на интернет страници Народне скупштине. Није довољно јасно шта ће све садржати подаци из ових евиденција, што је нарочито значајно у ситуацијама када је изречена нејавна опомена или када је утврђено да нема повреде Кодекса.

Одбор и Комисија, на основу члана 35. сачињавају заједнички годишњи извештај о примени Кодекса и подносе га Скупштини до 31. марта. Тај извештај треба да садржи податке о броју и предмету пријава приватног интереса, броју поступака, броју и врсти мера изречених због повреде Кодекса, броју и врсти примљених поклона народних посланика, броју поверљивих саветовања, броју обука и броју учесника обука о примени Кодекса и објављује се на интернет страници Народне скупштине. Мада је добро што је садржај извештаја детаљно разрађен, није добро то што се он своди на приказ статистичких показатеља. Једнако корисно би било да надлежна тела представе и сугестије за допуне Кодекса или других прописа и да на други начин сугеришу како може да се унапреди етика народних посланика.